**باسم الشعب**

**مجلس الدولة**

**المحكمة التأديبية لمستوي الإدارة العليا**

بالجلسة المنعقدة علناً بمقر المحكمة اليوم الأربعاء الموافق 23 / 2 / 2022

**برئاسة السيد الأستاذ المستشار / حاتم محمد داود فرج الله نائب رئيس مجلس الدولة**

**ورئيـــــــــس المحكمة**

وعضوية السيد الأستاذ المستشار الدكتور / بهجت جوده السيد عبد الجواد نائب رئيس مجلس الدولة

وعضوية السيد الأستاذ المستشار / وائل السيد على عبد الواحد نائب رئيس مجلس الدولة

وسكرتارية السيد/ صبري سرور أمين سر المحكمة

**أصدرت الحكم بالآتي**

في الطعن رقم 23 لسنة 56 ق.

**المقام من**

مصطفى عبدالمنعم أحمد خضر

**ضــــــــد**

1) رئيس لجنة التأديب والتظلمات بالمكتب الفنّي لهيئة النيابة الإدارية بكفر الشيخ (بصفته)

2) مدير النيابة الإدارية بكفر الشيخ القسم الثاني (بصفته)

3) وزير المالية (بصفته)

4) رئيس مصلحة الضرائب العقارية بالقاهرة (بصفته)

5) رئيس منطقة الضرائب العقارية بكفر الشيخ (بصفته)

**الوقـائع:**

أقام الطاعن الطعن الماثل ابتداءاً بإيداع صحيفته المعلنة قانونا قلم كتاب المحكمة التأديبية لمحافظة كفر الشيخ بتاريخ 26/8/2021، حيث قُيّدت بجدولها برقم 204 لسنة 1 ق، طالباً في ختامها الحكم بقبول الطعن شكلا، وفي الموضوع بإلغاء قرار لجنة التأديب بالمكتب الفني لهيئة النيابة الإدارية بكفر الشيخ رقم 75 لسنة 2021 الصادر بتاريخ 26/1/2021 فيما تضمّنه من مجازاة الطاعن بعقوبة الإنذار، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصّها بطلان وإلغاء قرارات جهة الإدارة الصادرة تنفيذاً له، وبإلزام المطعون ضدّهم بأداء مبلغ قدره عشرة آلاف جنيه تعويض مادي وأدبي عمّا أصابه من أضرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار، مع إلزام الجهة الإدارية المصروفات والأتعاب.

وذكر الطاعن شرحا لطعنه أنه مدير عام قيادي بالضرائب العقارية، وأنه قد صدر قرار لجنة التأديب بالنيابة الإدارية رقم 75 لسنة 2021 الصادر بتاريخ 26/1/2021، متضمّناً مجازاته بعقوبة الإنذار نظير ما نسب إليه بقضية النيابة الإدارية بكفر الشيخ – القسم الثاني – رقم 434 لسنة 2021. ناعياً على هذا القرار مخالفته للقانون. وقد تظلّم الطاعن إلى رئيس لجنة التأديب والتظلّمات بالمكتب الفني لهيئة النيابة الإدارية برقم 71 بتاريخ 31/3/2021 – حيث تقرّر بتاريخ 25/4/2021 رفض التظلّم، فلجأ للجنة التوفيق في بعض المنازعات المختصّة بتاريخ 24/5/2021 بطلبه رقم 987 – والمشتمل على طلبي الإلغاء والتعويض، وقد انتهت اللجنة بجلسة 26/5/2021 لرفض الطلب. ما دعاه للطعن عليه ملتمساً الحكم بطلباته آنفة البيان.

وتدوول الطعن أمام المحكمة التأديبية لمحافظة كفر الشيخ على النحو الثابت بمحاضر جلساتها، قدم خلالها الحاضر عن الدولة حافظة حوت المستندات المعلاة على غلافها، ومذكرة دفاع طلب في ختامها الحكم بعدم اختصاص المحكمة نوعيا بنظر الطعن وبإحالته بحالته إلى المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا، واحتياطيا بعدم قبوله شكلاً لرفعه بغير الطريق الذي رسمه القانون، ومن باب الاحتياط الكلي برفض الطعن، وبعدم قبول طلب التعويض لرفعه بغير الطريق الذي رسمه القانون – واحتياطيّاً برفضه، وقدم الحاضر عن الطاعن ثمانية حوافظ حوت المستندات المعلاة على أغلفتها ومذكّرة صمّم في ختامها على سالف طلباته. وبجلسة 26/8/2021 قضت المحكمة بعدم اختصاصها نوعيا بنظر الطعن وأمرت بإحالته بحالته إلى المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا للاختصاص وأبقت الفصل في المصروفات.

وقد ورد الطعن إلى هذه المحكمة نفاذاً للقضاء المتقدّم، حيث قُيّد بالرقم المدون بصدر هذا الحكم، وتحدد لنظره جلسة 5/1/2022، قدم خلالها الحاضر عن الطاعن مذكّرة دفاع صمّم في ختامها على سالف طلباته. وبذات الجلسة قررت المحكمة حجز الطعن للحكم بجلسة اليوم، وفيها صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

**المحـكمة**

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات والمداولة قانوناً.

وحيث يطلب الطاعن الحكم بقبول الطعن شكلاً، وفى الموضوع بإلغاء قرار لجنة التأديب رقم 75 لسنة 2021 الصادر بتاريخ 26/1/2021 فيما تضمّنه من مجازاة الطاعن بعقوبة الإنذار، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصّها بطلان وإلغاء قرارات جهة الإدارة الصادرة تنفيذاً له، وبإلزام المطعون ضدّهم بأداء مبلغ قدره عشرة آلاف جنيه تعويض مادي وأدبي عمّا أصابه من أضرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار، مع إلزام الجهة الإدارية المصروفات والأتعاب.

ومِنَ حَيْثُ إنه عَنْ شكل طلب الإلغاء، فتُرجئ المحكمة الفصل فِيهِ لحين بحث مدى مشروعية القرار المطعون فِيهِ وبيان ما إذا مطابقاً للقانون أم مخالفاً له عَلَى نحو يبطل ذَلِكَ القرار، أو منعدماً لا أثر له قانوناً.

ومِنَ حَيْثُ إنه عَنْ موضوع الطعن، فَإِنْ المادة (94) مِنَ دستور جمهورية مصر العربية المعدل، الصادر بتاريخ 18/1/2014، تنص عَلَى أن: "سيادة القانون أساس الحكم فِي الدولة. وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات.".

وتنص المادة (95) مِنَ ذات الدستور عَلَى أن: "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء عَلَى قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا عَلَى الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.".

وتنص المادة (101) مِنَ ذات الدستور عَلَى أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة عَلَى أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله عَلَى النحو المبين فِي الدستور".

وتنص المادة (197) مِنَ ذات الدستور عَلَى أن: "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فِي المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فِي توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فِي قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كَمَا تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا.".

وتنص المادة (224) من ذات الدستور على أن: "كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور .

وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور.".

ومن حيث أن اختصاصات هيئة النيابة الإدارية مبينةً بالقانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، وبخاصة المادتين (3 و4) من ذلك القانون.

حيث تنص الفقرة الأولى من المادة (3) من هذا القانون على أن: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي:

(1) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.

(2) فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

(3) إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.".

وتنص الفقرة الأولى من المادة (4) من ذات القانون على أن: "تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية.".

وتنص الفقرتين الأولى والثانية من المادة (12) من ذات القانون على أن: "إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها.

ومع ذلك فللنيابة الإدارية أن تحيل الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة إذا رأت مبرراً لذلك.".

وتنص المادة (14) من ذات القانون على أن: "إذا رأت النيابة الإدارية أن المخالفة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الإدارية أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى المحكمة التأديبية المختصة مع إخطار الجهة التي يتبعها العامل بالإحالة.".

ومن حيث إن الفقرتين الأولى والثانية من المادة (57) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 18 لسنة 2015، المعمول به في الفترة من 13/3/2015 إلى 20/1/2016، تنصا على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ.".

ومن حيث إن الفقرتين الأولى والثانية من المادة (60) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016، المعمول به اعتباراً من 2/11/2016، تنصا على أن: "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها.

كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ.".

ومن حيث إن رئيس هيئة النيابة الإدارية قد أصدر قراره رقم 429 لسنة 2015 بتاريخ 26/7/2015 في شأن لجان التأديب والتظلمات وتحديد اختصاص كل منها، المعمول به اعتباراً من 15/8/2015، ثم أصدر قراره رقم 129 لسنة 2016 بتاريخ 14/4/2016 بشأن نظام العمل بلجان التأديب والتظلمات، المعمول به اعتباراً من 16/4/2016.

ومن حيث إن رئيس هيئة النيابة الإدارية في القرارين المشار إليهما أنشأ لجاناً تشكل من أعضاء بالهيئة، أطلق عليها "لجان التأديب"، ومنحها في هذين القرارين اختصاصاً بتوقيع الجزاء على العاملين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فيهما.

ومن حيث إن المحكمة الإدارية العليا ذهبت إلى أن القرار التأديبي يصدر في نطاق ما رسمه القانون من إجراءات، وما استلزمه من ضمانات، وممن عينه من سلطات، فإذا لم تراع أي من هذه الإجراءات، أو تتوافر أية من هذه الضمانات، أو صدر عن غير السلطات المحددة لإصداره وقع القرار في درك البطلان. {في ذلك حكمها في الطعون أرقام 16761 و18139 و18140 و18363لسنة50 قضائية بجلسة 27/5/2006}.

كما استقر قضاؤها على أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص، في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع. {في ذلك حكمها سالف الإشارة إليه}.

ومن حيث إن محكمة النقض ذهبت إلى أن ما يثيره الطاعن بشأن الدستور الجديد فيما تضمنه من جعل المحاكمة في الجنايات على درجتين مما يبيح له التقرير بالاستئناف على الحكم الصادر قبله، مردود بأن ما تضمنه الدستور في هذا الشأن لا يفيد وجوب تطبيق هذا التعديل إلا باستجابة المشرع والتدخل منه، لإفراغ ما تضمنه في نص تشريعي محدد ومنضبط، ينقله إلى مجال العمل والتنفيذ، يلتزم الكافة بمقتضاه بدءً من التاريخ الذي تحدده السلطة التشريعية لسريان أحكامه. {في ذلك حكمها في الطعن رقم 8359 لسنة 83 قضائية جنائي بجلسة 8/10/2014}.

ومن حيث إن مفاد ما تقدم، أن المادة (197) من الدستور منحت هيئة النيابة الإدارية الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية، وذلك وفقاً لما ينظمه القانون، وأن ذلك الاختصاص مستحدث، لم يكن مقرراً لها من قبل، ولم ينظمه القانون رقم 117 لسنة 1958 المنظم لهذه الهيئة، ولم يفصله قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 18 لسنة 2015، أو قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016، وأن مجلس النواب لم يصدر حتى تاريخ صدور هذا الحكم قانوناً ينظم هذا الاختصاص، ويبين كيفية ممارسته.

ومن حيث إن من المستقر عليه قضاءً أن النصوص المتعلقة بالتأديب يجب أن يتم تفسيرها تفسيراً ضيقاً، ولا يقاس عليه، وأنه لا يجوز للسلطة التي خولها المشرع الاختصاص بالتأديب أن تفوض غيرها في مباشرة اختصاصها، احتراماً لرغبة المشرع، وتحقيقاً للضمانة التي أقرها بتخويل سلطة بعينها مباشرة اختصاص تأديب فئة من العاملين، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تقرير المشرع لحق جهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية لم يرد مطلقاً، وإنما أناط المشرع هذا الاختصاص بفئات معينة من الموظفين، بحيث تتولى كل سلطة رئاسية توقيع عقوبة أو عقوبات معينة، مراعياً التدرج فيما بينها، على نحو ما تضمنته المادة (62) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016، ولم يترك المشرع ذلك رهناً بمشيئة السلطات الإدارية، وأنه لا تستطيع جهة الإدارة الفكاك من هذا التنظيم أو المغايرة فيما جاء به، وهو ما يؤكد أن المسائل المتعلقة بالسلطات التأديبية يجب أن تنظم بقانون، وليس بقرار من هيئة أو سلطة إدارية معينة، باعتبار أن المشرع قدر أن هذه الضمانات لا تتحقق إلا بتلك الأوضاع التي يتضمنها القانون الذي يصدر منظماً لهذه المسائل.

ومن حيث إنه تطبيقاً لما تقدم، فإنه يتعين أن ينظم هذا الاختصاص بقانون، سواء أكان قانوناً مستقلاً، أو تعديلاً للقانون رقم 117 لسنة 1958، أو لقانون الخدمة المدنية، ومن ثم لا يجوز صدور ذلك التنظيم بأداة تشريعية أدنى من القانون، وإذ صدر قراري رئيس هيئة النيابة الإدارية رقمي 429 لسنة 2015 و129 لسنة 2016 متضمنين تنظيماً لممارسة ذلك الاختصاص، ومنحاً للجان التأديب المنشأة بهذه الهيئة اختصاصاً في توقيع الجزاءات التأديبية، فإنه من ثم يضحى هذين القرارين صادرين من غير مختص، لتغولهما على الاختصاص المعقود للسلطة التشريعية، ممثلة في مجلس النواب، التي تختص وحدها بتنظيم اختصاص هذه الهيئة في توقيع الجزاءات التأديبية، وذلك بموجب قانون، على النحو المشترط في المادة (197) من الدستور، الأمر الذي يصمهما بعيب عدم الاختصاص الجسيم، اللذين ينحدر بهما ويوقعهما في درك الانعدام، وينعدم معه ما يترتب عليهما من أعمال أو قرارات، ولا يكون لتلك الأعمال أو القرارات ثمة أثر قانوني صحيح.

ومن حيث إن الثابت بالأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من إحدى لجان التأديب المنشأة طبقاً لقرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم 129 لسنة 2016، فإنه من ثم يضحى ذلك القرار مخالفاً للقانون، غير مستندٍ إلى سندٍ صحيح منه، صادراً من غير مختصٍ بإصداره، مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، على النحو الذي يبين معه انعدامه.

ومن حيث إن الطعن على القرار المنعدم لا يتقيد بمواعيد وإجراءات دعوى الإلغاء، وإذ استوفى الطعن أوضاعه الشكلية المقررة قانوناً، فمن ثم يتعين القضاء بقبوله شكلًا، وبإلغاء القرار المطعون فيه، مع ما يترتب عليه من آثار.

ومن حيث إنه عن طلب التعويض، فإنه يعد من الطلبات التي لا تتقيد بمواعيد وإجراءات دعوى الإلغاء، وإذ استوفى الطلب سائر أوضاعه الشكلية الأخرى فإنه يكون مقبولاً شكلاً.

ومن حيث إن المادة (163) من القانون المدني تنص على أن " كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض.".

ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن مناط مسئولية الإدارة عن قراراتها أو أعمالها المادية هو وجود خطأ في جانبها، وأن يصيب ذوي الشأن ضرر من جراء القرار أو العمل المادي، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، بحيث يتأكد أنه لولا الخطأ المنسوب للإدارة ما كان الضرر قد حدث على النحو الذي حدث به، وأن الضرر ينقسم إلى نوعين، ضرر مادي وهو الإخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة مالية، وأن يكون هذا الضرر محقق الوقوع، والضرر الأدبي بأن يصيب الضرر مصلحة غير مالية للمضرور، مثل المساس بشعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه، وأن إثبات الضرر هو مسئولية مَنْ يتمسك به، إذ عليه أن يقدم ما يثبت إصابته بأضرار مباشرة من جراء خطأ الإدارة وحجم هذا الضرر، إعمالا للقاعدة العامة أن "البينة على من ادعى". {المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 10323 لسنة 56 ق. جلسة 24/11/2013}.

وأن ركن الضرر المترتب على القرار الإداري لا يقوم على الافتراض والتسليم بمجرد إلغاء القرار المشوب بمخالفة موضوعية للقانون، وإنما يتعين على من يدعيه إثباته بكافة طرق الإثبات، وباعتبار أن التعويض عن الضرر يشمل ما لحق المتمسك به من خسارة وما فاته من كسب، وأن يكون نتيجة طبيعية للقرار المعيب. وبثبوت توافر أركان المسئولية الثلاثة من خطأ وضرر وعلاقة السببية بينهما، إذ يتعين للحكم بالتعويض بيان العناصر المكونة للضرر ومقداره والدليل على ثبوته، فلا يصح القضاء بالتعويض بصورة مجملة دون بيان عناصر الضرر أساس التعويض {المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1885 لسنة 31ق.ع بجلسة 28/1/1989، وفي الطعن رقم 2756 لسنة 37ق.ع بجلسة 19/3/1996، وفي الطعن رقم 10323 لسنة 56ق.ع بجلسة 24/11/2013}.

ومن حيث إن المحكمة قد انتهت إلى انعدام القرار المطعون فيه على النحو سالف البيان مما يتأكد به توافر ركن الخطأ فى جانب جهة الإدارة المطعون ضدها، إلا أنه فيما يتعلق بركن الضرر فإن الطاعن لم يثبت الأضرار المادية أو الأدبية التي أصابته جرّاء القرار آنف الذكر، ولم يقدم أي دليل أو مستند يفيد إصابته بأضرار حقيقية وفعلية ليست مجرد أضرار ظنية أو افتراضية، فجاءت ادعاءاته في شأنها محض أقوال مرسلة، مما ينتفي معه ركن الضرر، فلا تتكامل والحال كذلك أركان المسئولية الموجبة للتعويض، بما يتعين معه القضاء برفض الطلب الماثل.

ومن حيث إنه ولئن كان الطاعن قد اخفق فى بعض طلباته، إلّا أن المحكمة تقضى بإلزام جهة الإدارة المطعون ضدها المصروفات عملا بحكم المادة (186) من قانون المرافعات.

**فلــهذه الأسبــــــــاب**

حكمت المحكمة: بقبول الطعن شكلًا، وفي الموضوع ببطلان قرار لجنة التأديب بالمكتب الفني لهيئة النيابة الإدارية بكفر الشيخ رقم 75 لسنة 2021 الصادر بتاريخ 26/1/2021 فيما تضمّنه من مجازاة الطاعن بعقوبة الإنذار عمّا نسب له بقضية النيابة الإدارية بكفر الشيخ – القسم الثاني – رقم 434 لسنة 2021، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصّها بطلان وإلغاء كافة قرارات جهة الإدارة الصادرة تنفيذاً له، وذلك على النحو المبين بالأسباب. وبرفض ما عدا ذلك من طلبات. مع إلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

**سكرتير المحكمة رئيس المحكمة**

روجع / سمير فضل

ف